



Claro, María Leticia y Feliú, Pedro

AS RELAÇÕES EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO PARAGUAI DE FERNANDO LUGO
(2008-2012)

Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales, revista del Grupo de Estudios Sociales sobre
Paraguay, nº 8, 2017, pp. 75-101

*Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Universidad de Buenos Aires
Argentina*

Disponible en: <http://publicaciones.sociales.uba.ar/revistaparaguay>

RECIBIDO: SEPTIEMBRE 2016

ACEPTADO: JULIO 2017

As relações Executivo e Legislativo no Paraguai de Fernando Lugo (2008-2012)

María Leticia Claro

Universidad de San Pablo

maria.leticia.oliveira@usp.br

Pedro Feliú

Universidad de San Pablo

pedrofeliu@usp.br

Palavras-Chave: Paraguai, Relações Executivo-Legislativo, Sucesso legislativo, Fernando Lugo, Reforma Agrária.

Resumo

O presente artigo analisa a tramitação legislativa no Congresso Nacional paraguaio durante o mandato presidencial de Fernando Lugo. O objetivo central é compreender a capacidade de um presidente aprovar uma agenda de reforma agrária e políticas sociais frente a um congresso ocupado majoritariamente pela oposição ao governo. Os resultados indicam duas direções essenciais. Primeiro, temáticas centrais para a administração estatal como orçamento, finanças e política externa apresentaram elevado sucesso legislativo das propostas presidenciais. Segundo, o marginal ativismo legislativo do presidente em temas como políticas sociais e reforma agrária evidencia a deterioração das relações entre presidente e congresso no Paraguai. Se por um lado o sucesso legislativo de Lugo foi elevado, a dificuldade de relacionamento com o PLRA, a oposição majoritária do ANR, UNACE e PPQ e a queda na sua popularidade resultaram no fracasso da implementação do compromisso eleitoral do mesmo com uma agenda de reformas.

Key Words: Paraguay, Executive - legislative relations, legislative success, Fernando Lugo, Land Reform.

Abstract

This paper analyzes legislative process in The National Congress of Paraguay during Lugo's administration. The main objective here is to understand the ability of a president to approve an agenda of land reform and social policies facing a majority opposition in parliament. Results indicate two directions. First, strategical state areas such as foreign policy, finances and administration have received a massive support from members of Congress. Second, the president inability to legislate in sensitive electoral themes such as social policy and land reform stresses the troubled relationship between president and congress. The high presidential legislative success did not avoid that the relationship problems with the PLRA, the majority opposition of ANR, UNACE and PPQ, and the lower rate of the presidential approval resulted in a failure of the Lugo's electoral promises.

1. Introdução

O presente artigo analisa a tramitação das iniciativas legislativas do presidente Fernando Lugo no Congresso Nacional do Paraguai. Mais precisamente, por meio da análise da tramitação de 6030 propostas legislativas, buscamos determinar o padrão de interação entre os Poderes Executivo e Legislativo no Paraguai no que diz respeito à produção legislativa. Comparamos a tramitação das iniciativas legislativas da Câmara, Senado e Executivo, desagregando a análise por tema tramitado. O impeachment do presidente Fernando Lugo (2008-2012), aprovado pelo Congresso Nacional no final do mandato do mesmo, revela um caso extremo de polarização entre os poderes Executivo e Legislativo. Compreender as principais características desta interação pode oferecer importante contribuição sobre a estabilidade dos sistemas presidencialistas multipartidários, abundantes na América Latina.

Os sistemas presidencialistas multipartidários foram considerados, durante muito tempo, modelos que tendiam à instabilidade e ao fracasso devido às dificuldades decorrentes do conflito entre o poder Executivo e Legislativo (Mainwaring 1993; Stepan e Skach 1993). Apesar das previsões pessimistas para o cenário latino-americano que não se concretizaram (Pereira e Melo 2012), as questões relativas ao conflito político e a barganha entre esses poderes continuam centrais nas agendas de pesquisa atuais sobre o regime presidencialista (Alemán e Navia 2009, p. 401). Um dos fatores importantes para compreender a estabilidade destes regimes é o sucesso legislativo do presidente (Shugart e Carey 1992), ou seja, a capacidade do presidente ter suas iniciativas legislativas aprovadas no congresso nacional. No contexto latino-americano, esta questão é particularmente importante na medida em que a literatura destaca a intromissão de um poder sobre o outro como um fator

relevante para a quebra dos regimes democráticos na região (McCoy, 1971; Santos, 1986; González y Gillespie, 1994).

A literatura sobre o presidencialismo na América Latina destaca alguns fatores relevantes associados ao sucesso legislativo do presidente. Um primeiro desses fatores é o tamanho da base de apoio legislativo que possui o presidente, dada a maior dificuldade de um governo minoritário lograr a aprovação de sua agenda política (Alcántara e Montero, 2008; Figueiredo et al., 2009). Nos presidencialismos multipartidários é muito comum a formação de coalizões partidárias (Chasqueti, 2001; Cheibub *et al.*, 2004; Negretto, 2006), sendo pertinente a contabilização da base de governo a partir dos tamanhos dos partidos que oficialmente declaram apoio ao governo. Outro fator relevante apontado na literatura é o número efetivo de partidos (NEP). Quanto maior o NEP, mais difícil será a formação de coalizões majoritárias e maior a probabilidade de elevada polarização ideológica, prejudicando a capacidade do presidente aprovar suas matérias (Cox e McCubbins, 2001; Garcia Montero, 2009; Santos et al., 2014).

Outro aspecto central apontado na literatura é o apoio popular que recebe o presidente. Quanto maior o apoio popular do presidente, espera-se maior apoio legislativo a suas propostas, dado o elevado custo eleitoral para o legislador se opor a um presidente popular (Rudalevige, 2002). Os estudos empíricos sobre os sistemas presidencialistas encontram resultados divergentes para os distintos casos em determinadas legislaturas. A relação positiva entre aprovação popular do presidente e elevada taxa de sucesso legislativo foi encontrada no caso brasileiro (Mainwaring, 1997), uruguaio (Altman, 2000) e argentino (Calvo, 2007). De outro lado, Bond e Fleischer (1990) para o caso norte-americano e Alemán y Navia (2009) para o caso chileno não encontraram relação significativa entre ambas as variáveis.

Tendo em vista esses fatores, analisamos os dados legislativos do período de julho de 2008 a junho de 2012, que abrangem todo o mandato do presidente Fernando Lugo. Os nossos resultados indicam que o sucesso legislativo do ex-bispo apresentou taxas altas durante todo o governo, mesmo nos anos de acirrado embate político. Contudo, os embates entre Executivo e Legislativo estiveram centrados visivelmente nos temas sensíveis da campanha do presidente Lugo, a saber, a implementação de uma política de reforma agrária sistematizada e de políticas sociais. As iniciativas do Executivo foram poucas e malsucedidas em ambas as temáticas, sendo observada a aprovação de projetos sociais e de reforma agrária oriundos do Congresso Nacional, principalmente do principal partido de oposição.

O artigo procede da seguinte forma. Na próxima seção descrevemos o processo de tramitação das propostas legislativas no Congresso Nacional do Paraguai, objeto de análise nesta pesquisa. A descrição tem como fundamento principal facilitar a compreensão da análise dos dados. Na seção três revisamos os principais argumentos presentes na literatura especializada sobre a conturbada relação entre os poderes Executivo e Legislativo no governo do presidente Lugo. Na seção quatro apresentamos os principais resultados do estudo, avaliando a produção legislativa dos poderes por tema tramitado no Congresso. Na quinta e última seção concluímos o estudo.

2. Tramitação legislativa no Paraguai

As propostas legislativas apresentadas pelos legisladores paraguaios podem ser projetos de resolução, de declaração ou de lei. Para os dois primeiros tipos de projeto o processo é simples, a câmara em que ele se origina aprova ou não aprova o texto apresentado. Se aprovado a decisão é comunicada, caso contrário, o projeto segue para o arquivo. Não há tramitação desses projetos em uma casa revisora.

Quanto ao projeto de lei, depois de ser apresentado e lido durante a sessão segue para as respectivas comissões que o avaliará e expedirá uma recomendação antes que este siga para o plenário. Na plenária os legisladores podem a) postergar: adiar a decisão com ou sem uma data definida e, tendo decidido pelo adiamento sem data definida o projeto retorna para o ponto inicial de tramitação, ou seja, passará mais uma vez à consideração das comissões quando for reiniciado; b) rechaçar o projeto e este segue diretamente para o arquivo ou c) aprovar e, uma vez aprovado na câmara de origem, o projeto de lei é encaminhado para a câmara revisora onde receberá o mesmo tratamento até que chegue na plenária. Caso aprovado pela câmara revisora sem nenhuma modificação, o projeto seguirá para a aprovação do presidente.

No entanto, a câmara revisora pode realizar modificações no texto, neste caso o projeto de lei retorna à câmara de origem e somente as modificações são apreciadas, cabendo aos legisladores a) aceitá-las e o texto segue para o Poder Executivo; b) rechaça-las (necessário uma maioria absoluta) fazendo com que o projeto retorne à câmara revisora que pode não ratificar e o projeto original segue sancionado, ou então, ratificar sua decisão anterior por meio de maioria absoluta e, neste caso, o projeto segue para o Poder Executivo com o texto da câmara revisora.

No caso de rechaço da câmara revisora, o projeto de lei retorna à câmara de origem onde a mesma decidirá por aceitar o rechaço e arquivar o projeto, ou ratificar sua decisão (necessário uma maioria absoluta) o que o devolverá à câmara revisora que, por sua vez, precisará de uma maioria de dois terços para rechaça-lo novamente, caso contrário seguirá para o Poder Executivo com o texto original.

Chegando ao Poder Executivo o projeto pode ser promulgado ou objetado. As objeções totais ou parciais retornam ao Legislativo. Para as objeções parciais existem seis possibilidades. 1) A câmara de origem (CO) aceita a objeção e a câmara revisora (CR) também, então o projeto é promulgado sem a parte vetada; 2) CO aceita a objeção, mas CR as rechaça contando com maioria absoluta: as objeções são arquivadas e o projeto é promulgado; 3) CO rechaça o veto parcial e CR também, ambas contando com maioria absoluta: o projeto é sancionado sem as considerações do Executivo; 4) CO rechaça as objeções, contando com maioria absoluta, mas CR as aprova: a parte vetada é arquivada; 5) CO aceita parcialmente as objeções e CR aceita a decisão da câmara de origem, neste caso o projeto é sancionado com a parte não vetada e a parte ratificada pela câmara de origem ou 6) CO aceita parcialmente as objeções contando com maioria absoluta, mas CR não aceita a decisão da câmara de origem, assim apenas a parte não vetada é sancionada. No caso do Poder Executivo vetar o projeto totalmente, ele só será promulgado se ambas as câmaras insistirem em suas decisões iniciais com maioria absoluta, para qualquer outro caso o projeto será arquivado e não poderá retornar às discussões no congresso pelo período de um ano.

Na criação da base de dados original da presente pesquisa registramos cada uma destas possibilidades quando ocorridas, buscando capturar toda a complexidade do processo de tramitação legislativa. Na próxima seção apresentamos uma revisão dos principais argumentos presentes na literatura para a explicação da intensa polarização entre os Poderes Executivo e Legislativo que culminou no impeachment do presidente Lugo.

3. Conflito entre os poderes executivo e legislativo

O ex-bispo Fernando Lugo assume em Agosto de 2008 a presidência da República do Paraguai após ser eleito com 41% do voto popular por meio de uma coalizão de partidos, a *Alianza Patriótica para el Cambio* (APC), formada majoritariamente por partidos de esquerda e contando com um dos principais partidos de direita, o *Partido Liberal Radical Auténtico* (PLRA). Pela primeira vez em sessenta anos um presidente não pertencente ao *Partido Colorado* (ANR) assume o poder no Paraguai. A tabela 1 abaixo exhibe a distribuição de

assentos no Congresso Nacional após as eleições legislativas de 2008 e os acordos em prol da governabilidade que o presidente buscou ao assumir o mandato.

Tabela 1. Apoio Partidário ao Governo Lugo em 2008

Coalizão	Partido	Deputados		Senado	
		N	%	N	%
Oposição	ANR	30	37,5%	15	33,3%
	UNACE	15	18,8%	9	20,0%
	PPQ	3	3,8%	4	8,9%
Total da Oposição		48	60,0%	28	62,2%
Governo	PLRA	29	36,2%	14	31,1%
	PPS	0	0,0%	1	2,2%
	PDP	1	1,3%	1	2,2%
	MPT	1	1,3%	1	2,2%
	ADB	1	1,3%	0	0,0%
Total do Governo		32	40,0%	17	37,8%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados de <http://sil2py.senado.gov.py/>

Como observamos na tabela 1, o presidente Lugo dependia principalmente da sua aliança com o PLRA para obter apoio político no parlamento. Seu governo caracterizou-se como um governo minoritário, já que os partidos que declararam oposição ao ex-bispo (ANR, UNACE e PPQ) somavam 60% das cadeiras na Câmara e 62% no Senado. Ainda assim, a oposição não obteve os 2/3 necessários para realizar o juízo político¹, fato que não impediu os colorados de tentar tramitar e aprovar o pedido de impeachment ao presidente, somando-se vinte e três ameaças de juízo político contra Lugo desde o seu primeiro mês de mandato até a

¹ Segundo o Artigo 225 da Constituição Paraguaia: “O Presidente da República, o Vice-presidente, os Ministros do Poder Executivo, os Ministros da Suprema Corte de Justiça, o Fiscal Geral do Estado, o Defensor Público, o Controlador Geral da república, o Subcontrolador e os integrantes do Tribunal Superior da Justiça Eleitoral, só poderão ser submetidos a juízo político por mal desempenho de suas funções, por delitos cometidos em exercício de seus cargos ou por delitos comuns.

A acusação será formulada pela Câmara dos Deputados, por maioria de dois terços. Corresponderá à Câmara dos Senadores, por maioria absoluta de dois terços, julgar em juízo público aos acusados pela Câmara dos Deputados e, se necessário, declará-los culpados, com efeito somente de separá-los de seus cargos. Nos casos de suposto cometimento de delitos, se passarão os antecedentes à justiça ordinária

proposta que se concretizou – sendo a única encaminhada para votação no Congresso paraguaio – em junho de 2012 (Rodríguez, 2012).

Ao mesmo passo em que um governo dividido aumenta a possibilidade do Legislativo exercer um contrapeso efetivo ao Poder Executivo, a agenda do governo enfrentará maiores dificuldades para ser aprovada próxima do ponto ideal do presidente. Em casos mais extremos, a minoria parlamentar do presidente pode acarretar crises de governabilidade e, conseqüentemente, instabilidade democrática. Contudo, nem sempre um governo dividido é incapaz de governar, alguns fatores como a distância ideológica dos partidos políticos, a capacidade legislativa do presidente e o apoio popular do mesmo podem contribuir para que um governo sem maioria seja bem ou malsucedido (Badillo, 2007). Assim, a primeira dificuldade na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no governo de Lugo é seu caráter minoritário. A própria relação com o principal partido da aliança eleitoral, o PLRA, foi muito conturbada, constituindo-se mais um fator de desestabilização do governo, temática tratada na subseção a seguir.

3.1 Declínio do apoio do PLRA

A estratégia do presidente Fernando Lugo era usar a tradicional rivalidade entre colorados e liberais a seu favor para conseguir o máximo de apoio no Congresso. Apesar da força eleitoral do PLRA, já no início do mandato o partido se mostrou pouco disposto a defender as propostas de cunho social do ex-bispo, o que já era esperado pelo fato dos liberais possuírem setores internos abertamente contrários às propostas de reforma agrária que fizeram parte das promessas de campanha da APC (Brugnoni, 2009).

A composição do gabinete ministerial no momento da posse também representou uma tentativa de mobilizar o apoio dentro do partido liberal. Na tabela 2 vemos as principais mudanças ministeriais realizadas por Lugo durante seu mandato. Um primeiro ponto a ser observado é a predominância de membros do PLRA na equipe do governo de Lugo. Merecem destaque as nomeações feitas em 2008 dos ministros Blas Llano (Ministério da Justiça e Trabalho), Efraín Alegre (Ministério de Obras Públicas e Comunicações) e Cándido Vera Bejarano (Ministério da Agricultura e Pecuária), figuras importantes pertencentes às facções do PLRA distintas a do vice-presidente Federico Franco.

Tabela 2. Principais Nomeações Ministeriais no Governo Fernando Lugo (2008-2012)

Ministério	Data	Nomeação	Partido
Ministério de Relações Exteriores	Ago/2008	Alejandro Hamed	Independente
	Set/2009	Franco Héctor Lacognata	PMAS
	Mar/2011	Jorge Lara Castro	PLRA
Ministério da Fazenda	Ago/2008	Dionisio Borda	Independente
Ministério do Interior	Ago/2008	Rafael Filizzola	PDP
	Jun/2011	Federico Acuña	-
	Ago/2011	Carlos Filizzola	PPS
	Jun/2012	Rúben Candia Amarilla	ANR
Ministério de Defesa Nacional	Ago/2008	Gal. Luis B. Spaini	Militar*
	Ago/2010	Gal. Cecilio P. Bordón	Militar reformado
	Jun/2011	Catalino Roy	PPS
Ministério de Agricultura e Pecuária	Ago/2008	Cándido Vera Bejarano	PLRA
	Abr/2009	Enzo Cardozo Jiménez	PLRA
Ministério de Justiça e Trabalho	Ago/2008	Blas Llano	PLRA
	Abr/2009	Humberto Blasco	PLRA
Ministério de Indústria e Comércio	Ago/2008	Martín Heisecke	PLRA
	Abr/2009	Francisco Rivas	PLRA
Ministério de Obras Públicas e Comunicações	Ago/2008	Efraín Alegre	PLRA
	Jun/2011	Gal. Cecilio Pérez Bordón	Militar reformado
Ministério de Saúde Pública e Bem-Estar Social	Ago/2008	Esperanza Martínez	Mov. Tekojoja**
Ministério de Educação e Cultura	Ago/2008	Horacio Galeano Perrone	ANR

	Abr/2009	Luis Riart	PLRA
	Out/2011	Víctor Ríos	PLRA
Ministério da Mulher	Ago/2008	Gloria Rubin	Independente
Secretaria de Meio Ambiente	Ago/2008	José Luis Casaccia	ANR
	Mai/2009	Óscar Rivas	Independente
Secretaria de Ação Social	Ago/2008	Paulino Cáceres	Independente
	Jan/2011	Hugo Richer	PCPS***
Secretaria Nacional de Habitação	Ago/2008	Rólon Pose	PDC
Ministério de Esportes	Ago/2008	Javier Dacak	Independente
	Mar/2009	Paulo Reichardt	PLRA

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados de www.abc.com.py e www.paraguay.gov.py/

*No final da sua passagem pelo cargo o ministro se aproximou dos grupos que deram origem à Frente Guasú, fundada em Março de 2010.

**Em 2011, integra o Movimiento de la Participación Ciudadana, que fundaria a Frente Guasú.

***Partido Convergência Popular Socialista, fundado em 2009

Mesmo com a representação do partido em pastas importantes, o PLRA acusou Lugo durante o governo de marginalizar o partido na distribuição ministerial em relação aos setores de esquerda, fato que serviu para evidenciar a dificuldade do presidente em manter o apoio dos liberais (centro-direita) e o restante da sua base política proveniente dos movimentos sociais.

Ainda que contrariados, os liberais se utilizaram da alta popularidade de Lugo durante o primeiro período do seu governo para manter a aliança dentro do Congresso (Marsteintredet, Llanos e Nolte, 2013). Entretanto, com o declínio gradual da popularidade do presidente, o custo de oferecer oposição ao governo também diminuiu.

Em agosto de 2010, a Câmara dos Deputados aprova o juízo político do então Ministro da Defesa, Luis Bareiro Spaini, acusado de permitir o uso de bases militares por setores da esquerda para fins políticos em 2009 e pelos constantes roubos de armas que vinham ocorrendo nestas bases. Antes que ocorresse a tramitação do juízo no Senado, o ministro pediu exoneração do cargo.

Spaini era um dos principais defensores do governo e nos meses anteriores se envolvera em um episódio diplomático que desagradara colorados e liberais favoráveis à saída de Lugo². Contrariando as sugestões do PLRA e do próprio vice-presidente, Lugo optou por nomear o então vice-ministro de defesa e general reformado, Cecilio Pérez Bordón, para ocupar o lugar de Spaini.

A saída de Riart da pasta de Educação e Cultura, bem como a nomeação de Castalino Roy, socialista, para o Ministério da Defesa em substituição ao general Cecilio Pérez Bordón (movido para o Ministério de Obras Públicas e Comunicação no lugar do liberal Efraín Alegre) contrariavam mais uma vez as sugestões do PLRA para a conformação do gabinete de Lugo.

As principais mudanças nas cadeiras executivas concedidas aos liberais em 2009 eram uma resposta do presidente às posições que os legisladores tomaram no legislativo sobre a proposta de distribuição de sementes a pequenos agricultores (López, 2010). O projeto fazia parte das reivindicações feitas pelos movimentos camponeses, mas essa atitude custou boa parte do apoio que lhe restava dentro do partido.

A última alteração feita pelo ex-bispo logo após o caso em Curuguaty repercutiu negativamente tanto no partido liberal quanto nos partidos de esquerda que apoiavam Lugo. A nomeação do ex-promotor Rúben Candia Amarilla, figura ligada ao partido colorado somada a negação dos pedidos de destituição feitos pelas lideranças liberais selou o fim da relação entre Lugo e PLRA.

A oposição entre o presidente Fernando Lugo e seu vice Federico Franco simbolizava a contradição da própria aliança eleitoral na qual ambos representavam polos ideológicos opostos. Como mencionado anteriormente, essa tensão ficou visível nas críticas abertas de Franco às escolhas ministeriais de Lugo antes mesmo de assumirem seus cargos, principalmente porque o liberal já havia anunciado que seu papel na aliança era o de pedir cargos públicos ao presidente (Fogel, 2009).

O vice-presidente deixou claro que não estava de acordo com o plano econômico traçado por Borda (Ministro da Fazenda) e tão pouco apoiava a escolha de Alegre para

² EBC “A queda do ministro da Defesa de Lugo, a tragédia de Curuguaty e o prenúncio do fim”, 22 de novembro de 2012. No site oficial: www.ebc.com.br/noticias/internacional/2012/11/a-queda-do-ministro-da-defesa-de-lugo-a-tragedia-de-curuguaty-e-o [Consultado em 21 de abril de 2016]

composição do gabinete. A nomeação de Llano para o Ministério de Justiça e Trabalho³ (ex-presidente do PLRA) foi um golpe ainda mais duro, mas mostrava que Lugo havia se cercado de forças do partido liberal que lhe ofereceriam um contrapeso à influência de Franco – estratégia que não funcionou por muito tempo.

Aos poucos, as críticas passaram dos ministros para a falta de liderança do presidente na condução dos problemas gerados pelo Exército do Povo Paraguuaio (EPP)⁴. Em agosto de 2011, Franco concede uma entrevista em que afirma que Lugo estaria tomando decisões sem consulta-lo previamente⁵ e que isso feria sua posição como vice. Neste momento, a discordância entre os dois chefes parecia insolúvel levando a um governo ainda mais instável. Assim, como já afirmava Brugnoli (2013) “[...] quando o vice-presidente não é do mesmo grupo político que o presidente, se projeta e agiganta a ameaça de que as desavenças políticas facilitem institucionalmente a mudança presidencial, porque ele se transforma em um potencial conspirador”. A ameaça se concretizou no caso paraguaio.

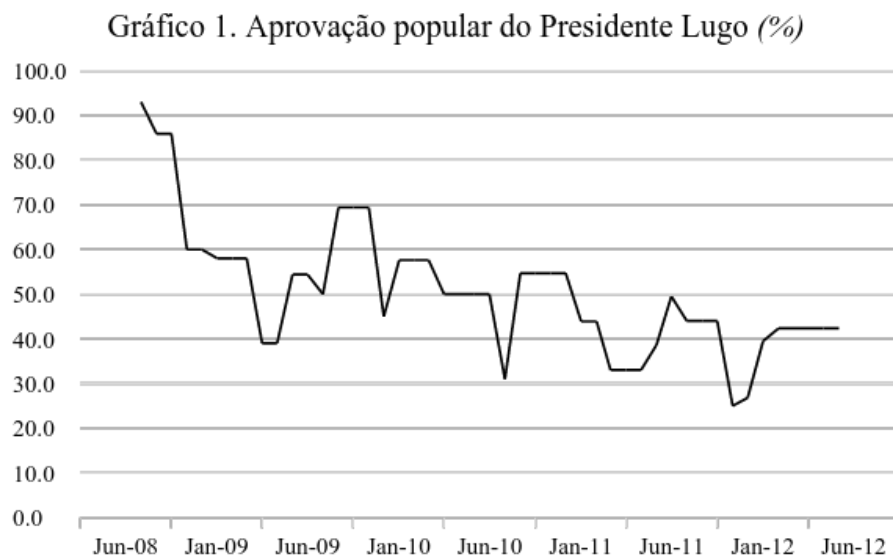
3.2 Aprovação popular do presidente

No início do seu mandato Fernando Lugo contava com cerca de 93% de aprovação popular, a maior taxa entre os presidentes latino-americanos. Como já era esperado, essa taxa decresceu ao longo do seu governo (Gráfico 1) chegando a 60% já no final de 2008. Essa primeira queda pode ser entendida como um reflexo da dificuldade encontrada por Lugo em negociar as propostas de reforma que faziam parte da sua campanha presidencial.

³ ABC Color “Interpelarán a Franco por las críticas a Lugo”, 05 de outubro de 2009. No site oficial: www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/interpelaran-a-franco-por--las-criticas-a-lugo-27533.html [Consultado em 23 de abril de 2016]

⁴ Paraguay “Franco renueva críticas hacia Lugo por falta de liderazgo”, 12 de maio de 2010. No site oficial: <http://www.paraguay.com/nacionales/franco-renueva-criticas-hacia-lugo-por-falta-de-liderazgo-25053> [Consultado em 23 de abril de 2016]

⁵ ABC Color “Franco critica a Lugo por salida de Riart y Aña Cua”, 22 de agosto de 2011. No site oficial: <http://www.abc.com.py/articulos/franco-critica-a-lugo-por-salida-de-riart-y-ana-cua-298751.html> [Consultado em 23 de abril de 2016]



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados divulgados pelo: Cid-Gallup, Ati Sneed, Latinobarometro, Iberobarometro e LAPOP.

No mês de abril de 2009, um ano após a vitória eleitoral da APC, surge a primeira acusação de paternidade que abalaria fortemente a imagem de Lugo, visto que a criança teria sido concebida enquanto ele ainda era bispo da Igreja católica. Lugo reconhece a paternidade e, no mesmo mês, surgem mais duas acusações de mesmo teor sobre o presidente. O assunto gerou um intenso debate no Paraguai – país majoritariamente católico – resultando na perda de confiança no presidente. Nesse período vemos o primeiro valor inferior a 50% na taxa de aprovação popular de Lugo, encerrando o mês de abril em 39%.

Os valores voltam a subir na mesma época em que as negociações com o governo brasileiro sobre os preços pagos em Itaipú avançam. Em 25 de julho de 2009, o presidente Fernando Lugo e o presidente Luiz Inácio Lula da Silva chegam a um acordo favorável ao Paraguai, aumentando o preço pago pelo Brasil na energia produzida em Itaipu. O acordo, por sua vez, é veiculado como um importante avanço em direção da almejada soberania energética paraguaia, ainda que não tivesse passado pela etapa de aprovação no congresso brasileiro.

A popularidade de Lugo seguiu com fortes oscilações, muito embora não estivesse distante de espelhar o cenário político instável que o presidente enfrentava. Às polêmicas geradas pelos casos de paternidade soma-se a descoberta de um linfoma em agosto de 2010, época em que o presidente enfrentava uma das suas piores taxas, contando com apenas 30% da aprovação popular.

As taxas voltaram a crescer, mas Lugo já não contava com tanto prestígio no seu terceiro ano de governo, não superando os 49,5%. O último trimestre de 2011 é sem dúvida o mais conturbado do governo e o reflexo disso na taxa de aprovação do presidente fica evidente quando ocorre uma queda de 44% em julho para 25% em novembro do mesmo ano. No mês de outubro havia sido divulgada uma suposta lista com futuras vítimas do Exército Popular Paraguuaio. O clima de insegurança no país foi agravado pelas ações do EPP cada vez mais violentas. Ganhou destaque nacional as tensões entre o presidente e o Congresso paraguaio a respeito da entrada da Venezuela no MERCOSUL e a assinatura do protocolo de Ushuaia II que segundo a oposição colorada feria a soberania do país.

O decréscimo na aprovação de Lugo foi mais um fator de instabilidade do governo. Presidentes com baixa aprovação popular têm mais chances de verem seus projetos rechaçados pelos legisladores, estes, por sua vez, veem facilitada a oposição eleitoral quando o chefe do executivo não encontra forte apoio popular (Rivers e Rose, 1985; Canes-Wrone e Marchi, 2002).

3.3 A questão agrária

Luna (2015) argumenta três fatores estruturais da economia política paraguaia relevantes na explicação do impeachment de Lugo: debilidade institucional do Estado, elevada estrangeirização das terras e a pobreza rural. O autor descreve que apenas entre 60% e 70% das terras paraguaias estão regularizadas, assim como é muito comum a mesma terra possuir mais de um dono, acarretando na centralidade do poder econômico e político como mecanismo de assegurar o direito de propriedade (Luna, 2015: 123). Outro exemplo que retrata a situação no Paraguai é o descumprimento da regra de proibição de compra de terras por estrangeiros a 50 km da fronteira, estabelecida em 2006. Na região da fronteira com o Brasil, 75% destas terras pertencem a brasileiros.

A questão da distribuição equitativa de terras é debatida no país há décadas fazendo-se presente na Constituição promulgada em 1992. Contudo, a implementação de uma política eficiente e sistematizada de um projeto de reforma agrária no país parecia longe de acontecer. Lugo ao empreender o pacto pela governabilidade, especialmente com o PLRA, fez uma aposta cujo resultado foi uma dificuldade significativa de implementar sua plataforma política de campanha. Justamente porque fazia parte do plano de governo de Lugo uma reforma agrária integral, realizando um cadastro das terras rurais disponíveis para distribuí-las a cerca

de 300 mil famílias camponesas sem-terra (Palau e Ortega, 2008). A aprovação de uma plataforma do gênero constituiria uma reestruturação socioeconômica significativa no país.

A pauta dos conflitos agrários, no entanto, não era uma preocupação exclusiva de Lugo e ganhou atenção de outros partidos que pleitearam os cargos legislativos durante as eleições de 2008. A corrupção e o conflito agrário foram elencados pelos legisladores como principais problemas enfrentados pelos políticos paraguaios em 2008 (Villagra e Delgadillo, 2012), muito embora esse fato tenha derivado das discussões que a candidatura de Lugo levantou no país. Pode-se dizer que estava em jogo quais políticas agrárias seriam permitidas no território paraguaio, levando-se em conta que uma parte da elite política paraguaia era composta por latifundiários.

Quando Lugo chega ao poder, parte das organizações populares que o apoiaram radicalizaram a sua postura em face à passividade do governo e às escolhas ministeriais, gerando rachas fundamentais na base de apoio do presidente. Esta radicalização foi acompanhada por uma repressão estatal muito forte no meio rural, auxiliando a desestabilização do governo Lugo (Luna, 2015: 130). A produção legislativa marginal de Lugo nos temas agrário e social, como será mostrado adiante, ilustra a dificuldade do mandatário conciliar uma agenda reformista diante de um Congresso opositor e uma aliança eleitoral de baixa coesão ideológica.

4. Resultados

Apresentamos nesta seção os principais resultados empíricos da pesquisa cujo objetivo fundamental é avaliar como a deterioração nas relações entre os poderes Executivo e Legislativo descritos na seção anterior afeta a capacidade legislativa do presidente em distintas áreas.

Foram analisadas 6030 tramitações ocorridas na Câmara dos Deputados e no Senado entre o período de julho de 2008 e junho de 2012. Classificamos as tramitações dos projetos originais como “Original” e, uma vez modificado, o projeto aparece no banco de dados como “Modificado”, constando em iniciativa do projeto a casa que realizou a modificação. Quando um projeto é rechaçado, o trâmite em que será debatida a aceitação ou não do rechaço foi codificada como “Rechaço”. Por fim, as discussões sobre o veto do poder Executivo foram classificadas como “Veto”.

A tabela 3 mostra o tipo de projeto que tramitou no Senado e na Câmara e qual a sua origem. Comparada ao Senado, a Câmara dos Deputados possui maior volume de projetos em

todas as categorias. Ela iniciou 1516 projetos de lei, mas apenas 783 chegaram ao Senado. O Senado por sua vez, iniciou 733 e aprovou apenas 417 para enviar à Câmara.

Tabela 3 - Número e Tipos de Projetos por Casa Legislativa e Iniciativa

	Câmara			Senado		
	Câmara	Senado	Executivo	Câmara	Senado	Executivo
Projeto de Lei	1516	417	0	783	733	0
Mensagem Poder Executivo	0	0	452	0	0	444
Emenda Constitucional	3	0	0	1	1	0
Projeto de Declaração	122	0	0	0	29	0
Projeto de Resolução	486	0	0	0	16	0
Juízo Político	5	0	0	3	0	0
Total	2132	417	452	787	779	444

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados de <http://sil2py.senado.gov.py/>

O número de projetos de declaração e de resolução escritos pelos deputados também é bastante alto, principalmente se comparado aos do Senado. O conteúdo desses projetos é formado majoritariamente por pedidos de informes a outros órgãos do governo, empresas, instituições ou municípios; sobre os mais diversos assuntos, desde gestão de recursos de secretarias ao quadro de funcionários de empresas. A principal emissora desses pedidos, como vemos na Tabela 3, é a Câmara. Tal atividade está baseada no Artigo 192 da Constituição paraguaia que permite ao Legislativo: “*solicitar a los demás poderes del Estado, a los entes autónomos, autárquicos y descentralizados, y a los funcionarios públicos, los informes sobre asuntos de interés público que estimen necesarios, exceptuando la actividad jurisdiccional*”⁶.

Outra importante comparação entre as atividades de cada uma das Câmaras é a porcentagem de aprovação e rechaço. A partir do Gráfico 2 percebemos que ambas as Casas aprovaram mais da metade dos projetos que receberam e, a despeito da Câmara dos Deputados ser a maior autora de projetos, é o Senado que realiza mais modificações, chegando a 9,5% das decisões da plenária, contra 4,9% da Câmara. Além disso, o Senado

⁶ Cf. art.192 da Constituição Paraguaia (1992).

também insiste (se ratifica) mais em suas decisões do que a outra casa, sendo menos passivo ao rechaço da casa revisora.

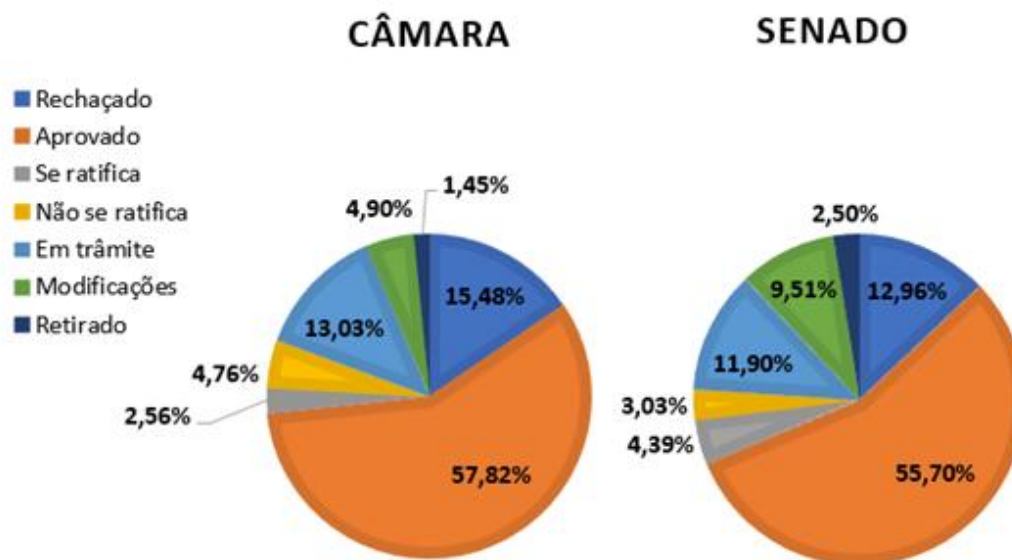


Gráfico 2. Resultado da tramitação por casa legislativa

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados obtido em <http://sil2py.senado.gov.py/>.

Ao compararmos a taxa de aprovação desses projetos separados por iniciativa e considerando apenas projetos originais e modificações, como disposto na Tabela 4, percebemos que apesar do Senado solicitar mais modificações, estas representaram apenas 7,6% de todos os projetos originais enviados pelos deputados. Já os projetos de iniciativa do Senado sobre os quais a Câmara enviou modificações chegou a 12,5% de tudo que os senadores enviaram. Nas decisões sobre as modificações, os senadores foram os que obtiveram maior percentual de aprovação, cerca de 61,1% dos projetos modificados pelo Senado foram aprovados.

Tabela 4 – Decisão sobre o projeto por Iniciativa

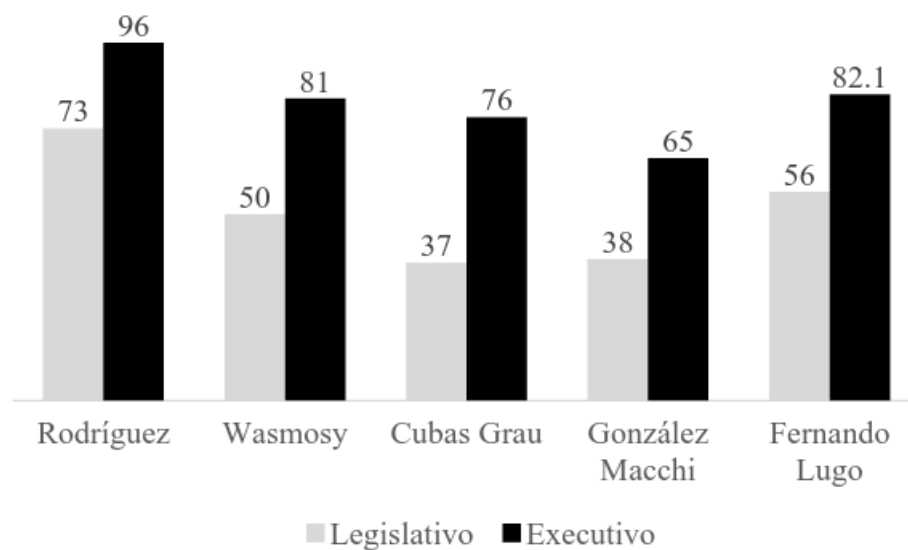
	Câmara		Senado		Executivo					
	Original	Modificado	Original	Modificado	Original					
	N	%	N	%	N	%				
Rechaçado	523	17,9%	49	22,4%	96	8,0%	42	14,4%	85	9,5%

Aprovado	1663 57,0%	111 50,7%	657 54,9%	180 61,6%	736 82,1%
Se ratifica	0 0,0%	16 7,3%	0 0,0%	40 13,7%	0 0,0%
Não se ratifica	0 0,0%	39 17,8%	0 0,0%	15 5,1%	0 0,0%
Em trâmite	464 15,9%	2 0,9%	244 20,4%	1 0,3%	43 4,8%
Modificações	221 7,6%	2 0,9%	150 12,5%	13 4,5%	18 2,0%
Retirado	48 1,6%	0 0,0%	49 4,1%	1 0,3%	14 1,6%
Total	2919 100%	219 100%	1196 100%	292 100%	896 100%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados obtidos em <http://sil2py.senado.gov.py/>

O Executivo foi o autor que teve maior percentual de aprovação sobre os seus projetos, chegando a 82,1% e apenas 4,8% ainda estão em trâmite no Legislativo, sobrando apenas 9,5% que foram rechaçados em uma das casas e 2% que sofreram alguma modificação. Apenas 1,6% das iniciativas executivas foram retiradas pelo presidente. Este aspecto merece especial atenção, uma vez que o sucesso legislativo do presidente é usualmente considerado um elemento chave na estabilidade do governo e, em alguns casos, do próprio regime político (Shugart e Carey, 1992). Apresentamos o gráfico 3 abaixo comparando o sucesso legislativo nos últimos governos paraguaios desde 1992. Por falta de dados há a ausência de predecessor de Lugo, o colorado Nicanor Duarte. Na parte superior das barras encontram-se as porcentagens do sucesso legislativo do presidente e congresso nacional.

Gráfico 3. Comparação do Sucesso Legislativo por mandato presidencial (%)



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados de Molinas, Pérez-Liñan e Saiegh (2004) e dados próprios obtidos em <http://sil2py.senado.gov.py/>.

O principal resultado observado no gráfico 3 é o elevado sucesso legislativo de Lugo em comparação com presidentes anteriores. Apenas o presidente Rodríguez possui um sucesso maior (96%) e Wasmosy muito próximo a Lugo, 81% e 82%, respectivamente. Cubas e Macchi já apresentam níveis menores de sucesso legislativo. Os governos de Cubas e Macchi certamente apresentaram forte instabilidade política, tendo Cubas renunciado o poder frente às acusações oriundas do assassinato do vice-presidente Argaña e Macchi, enquanto presidente do Senado, assumindo de maneira interina o governo sem o respaldo majoritário das urnas. Independente dos motivos que conduziram o governo à instabilidade, seria esperado que o governo de Lugo apresentasse um nível de sucesso legislativo mais próximo a estes dois mandatários. Do ponto de vista do sucesso das iniciativas do Poder Legislativo, o mandato de Lugo foi o segundo com maior aprovação, reiterando uma situação aparentemente próxima da normalidade no que se refere às relações executivo –legislativo.

Há uma grande diferença entre a quantidade de projetos aprovados pelo Executivo e Legislativo no Paraguai. Enquanto durante o governo Lugo senadoras e deputadas aprovaram 2611 matérias legislativas, o Poder Executivo aprovou apenas 736. Analogamente, enquanto as iniciativas legislativas tiveram 710 rejeições, as iniciativas presidenciais obtiveram apenas 85 rejeições. Este dado pode aparentar que este seria o sinal de deterioração da capacidade do presidente governar em função do acirramento das relações entre os poderes. Entretanto, se compararmos os dados do governo Lugo com outros mandatos percebemos que novamente

Lugo não apresenta diferença substancial. A tabela 5 abaixo expõe um quadro comparativo entre os presidentes.

Tabela 5. Iniciativas Legislativas por Presidente e Poderes

Presidente	Executivo		Legislativo	
Lugo	839	18%	3707	82%
Rodriguez	78	19%	333	81%
Wasmosy	656	32%	1377	68%
Cubas	41	25%	120	75%
Macchi	568	32%	1186	68%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados de Molinas, Pérez-Liñan e Saiegh (2004) e dados próprios obtidos em <http://sil2py.senado.gov.py/>

Junto com o presidente Rodriguez, o período de Lugo mostra uma maior predominância do Congresso enquanto principal legislador do sistema político em comparação com outras administrações. Apesar dos números não serem tão díspares, os presidentes Wasmosy e Cubas eram responsáveis por um terço da legislação proposta no Paraguai enquanto Lugo aproximou-se de apenas um quarto da mesma. Em termos absolutos, contudo, Lugo leva vantagem como tendo mais iniciativas, minimizando um pouco a diferença.

Assim, a primeira conclusão relevante da pesquisa é o fato da deterioração das relações entre os poderes Executivo e Legislativo descritos na seção anterior não ter impacto significativo em um dos principais indicadores de governabilidade: o sucesso legislativo. Isto é, Lugo não teve índices de aprovação de suas iniciativas abaixo de outros governos que concluíram o mandato e teve acima de governos que não concluíram o mandato. A disputa entre os poderes, sacramentada pelo juízo político, não afetou os índices de aprovação legislativa do presidente. Como o presidente geralmente antecipa a propensão de sua proposta ser aprovada no Congresso Nacional (Milner e Rosendorff, 1997), há poucos incentivos para o envio de matérias cuja rejeição é muito provável. A análise das tramitações legislativas desagregadas pelo tema da política pública permite compreender a relação entre a antecipação de preferências legislativas e o cumprimento da agenda política presidencial.

Apresentamos abaixo a tabela 6 com os temas desagregados das propostas legislativas tramitadas, distribuídos por iniciativa (Executivo ou Legislativo) e tipo de decisão tomada: aprovado, rejeitado ou modificado. Codificamos como *missing* os resultados distintos dos três

mencionados, como veto e ratificação da casa revisora (ver seção 2 para maiores detalhes). Por tal motivo, na tabela 6 abaixo há um número menor de tramitações, 4546 em comparação a 6030 do banco de dados completo.

Tabela 6. Distribuição dos resultados da tramitação por tema e iniciativa legislativa

Temas	Legislativo				Executivo			
	Rejeitado	Aprovado	Modificado	N	Rejeitado	Aprovado	Modificado	N
Orçamentário	17%	79%	4%	277	16%	83%	1%	425
Política Externa	13%	82%	5%	189	3%	96%	1%	363
Administrativo	16%	76%	8%	641	7%	86%	7%	14
Infraestrutura	20%	71%	8%	59	10%	70%	20%	10
Financeiro	28%	61%	11%	85	0%	78%	22%	9
Transporte	26%	54%	20%	61	0%	50%	50%	4
Previdenciário	17%	67%	15%	1039	0%	100%	0%	2
Segurança Pública	25%	66%	9%	138	100%	0%	0%	2
Cultura	14%	80%	6%	101	0%	100%	0%	2
Saúde	18%	73%	10%	84	0%	100%	0%	2
Economia	11%	71%	18%	80	0%	50%	50%	2
Reforma Agrária/Úrbana	20%	72%	8%	245	100%	0%	0%	1
Meio Ambiente	15%	71%	14%	117	0%	100%	0%	1
Agricultura	27%	69%	4%	45	0%	0%	100%	1
Tributário	31%	56%	13%	45	100%	0%	0%	1
Educação	20%	74%	6%	165	0%	0%	0%	0
Reforma Política	51%	43%	6%	63	0%	0%	0%	0
Direitos Humanos	21%	63%	16%	62	0%	0%	0%	0
Outros	29%	69%	2%	62	0%	0%	0%	0
Trabalho	30%	55%	15%	60	0%	0%	0%	0
Social	27%	62%	12%	52	0%	0%	0%	0
Procedimental	25%	65%	10%	20	0%	0%	0%	0
Territorial	23%	77%	0%	13	0%	0%	0%	0
Turismo	25%	75%	0%	4	0%	0%	0%	0
Total				3707				839

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados obtido em <http://sil2py.senado.gov.py/>

As duas maiores áreas de atuação legislativa do presidente Lugo, orçamento e política externa, possuem elevadas taxas de aprovação, 83% e 96%, como já era esperado em conformidade com o gráfico 3 mostrado anteriormente. Embora com menor peso, questões administrativas e financeiras também receberam significativo apoio no congresso nacional, ainda que no caso das propostas financeiras, 22% tenham sido modificados pelo Poder Legislativo. Infraestrutura certamente representa uma área em que o Executivo teve um sucesso um pouco mais baixo, ainda que nada muito significativo. As demais áreas obtiveram pouca atividade legislativa presidencial, o que dificulta uma análise mais precisa do nível de sucesso legislativo do presidente. Surpreende a baixa iniciativa legislativa de Lugo em áreas centrais em sua campanha como a reforma agrária (um projeto rejeitado) e política social em geral (um projeto ainda em tramitação no senado).

Embora o sucesso legislativo de Lugo seja alto, como revela o gráfico 3, a sua produção legislativa em áreas sensíveis ao seu eleitorado foi muito tímida, um possível produto da aliança política realizada em prol da governabilidade. Aqui podemos detectar, em termos de produção legislativa, um impacto significativo da deterioração das relações entre presidente e congresso na capacidade do primeiro implementar o plano pelo qual foi eleito.

Na tabela 7 temos os partidos que apresentaram projetos dentro dos temas de reforma agrária e política social durante o governo Lugo. Nesta tabela consideramos apenas os projetos originais, incluindo os que foram rechaçados ou ainda estão em tramitação. A primeira observação é a alta participação do Partido Colorado em projetos com essas temáticas, tanto na Câmara quanto no Senado. O PLRA não apresenta propostas com os demais partidos da aliança eleitoral de Lugo, ao contrário, os partidos da oposição predominam nas iniciativas conjuntas dos liberais. Como a reforma agrária e as políticas sociais conformam elementos centrais do programa político do governo, pode-se posicionar este dado como indicativo de uma disputa sobre o tipo de reforma que seria permitido pelos principais partidos do país.

Tabela 7. Autores dos Projetos de Política Social e Reforma Agrária

	Câmara				Senado			
	Política Social		Reforma Agrária*		Política Social		Reforma Agrária*	
	N	%	N	%	N	%	N	%
ADB/PDP/MPT/PLRA/PPQ	0	0,0	1	0,6	0	0,00	0	0,0
ANR	7	17,5	66	40,2	7	31,82	40	38,1
ANR/PLRA	4	10,0	17	10,4	4	18,18	13	12,4
ANR/PLRA/PPQ	1	2,5	0	0,0	1	4,55	0	0,0
ANR/PLRA/PPQ/UNACE	1	2,5	1	0,6	1	4,55	1	1,0
ANR/PLRA/UNACE	3	7,5	1	0,6	1	4,55	2	1,9
ANR/PPQ/UNACE	0	0,0	0	0,0	0	0,00	1	1,0
ANR/UNACE	5	12,5	1	0,6	1	4,55	0	0,0
FERNANDO LUGO	0	0,0	0	0,0	1	4,55	1	1,0
MPT	0	0,0	0	0,0	0	0,00	1	1,0
PLRA	5	12,5	53	32,3	3	13,64	35	33,3
PLRA/PPQ	0	0,0	2	1,2	0	0,00	2	1,9
PLRA/UNACE	0	0,0	2	1,2	0	0,00	2	1,9
PPQ**	2	5,0	10	6,1	0	0,00	4	3,8
PPS	0	0,0	1	0,6	0	0,00	1	1,0
UNACE	1	30,0	9	5,5	3	13,64	2	1,9
	2							
Total	4	100,0	164	100,0	22	100,00	10	100,0
	0						5	

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados obtidos no site: <http://sil2py.senado.gov.py/>
*Projetos de Reforma Agrária e Urbana **Projetos apresentados pelo PPQ e antigo MPQ

Os números apresentados na tabela 7 deixam mais evidente a perda de protagonismo na implementação do programa eleitoral dos partidos de esquerda que apoiavam Lugo. A *MSG N°48* é o único projeto apresentado por Lugo sobre reforma agrária. Nele, o presidente solicitava que se cumprisse a determinação da Corte Interamericana de Direitos Humanos formalizando o assentamento da *Comunidad Indígena Yakye Axa del Pueblo Enxet* no Departamento de Presidente Hayes. A mensagem foi enviada em 20 de novembro de 2008, poucos meses após sua posse e rechaçada pelo Senado no dia 15 de Outubro de 2009. Após essa tentativa não encontramos mais projetos de origem executiva sobre o tema, tarefa que não parece ter sido repassada aos partidos da base eleitoral.

Não obstante, os projetos de reforma agrária e urbana contaram com uma taxa de aprovação superior aos 60% nas duas casas. Dos projetos aprovados, apenas um pertencia a um partido da base de apoio de Lugo que não o PLRA, projeto enviado pelo PPS. Outra importante observação diz respeito a dois vetos do presidente Lugo aos projetos apresentados pelo ANR e PPQ dentro do tema de reforma agrária.

O projeto de lei assinado pelo Partido Pátria Querida “(...) que desafeta do domínio da Secretaria de Ambiente e transfere de forma gratuita à Comunidade Indígena Kuetuvy Ko Èti da Etnia Ache(...)”, evidencia a disputa entre o compromisso do presidente Lugo de beneficiar de forma sistemática todas as comunidades indígenas assentadas em Curuguaty, evitando conflitos posteriores, em contraposição à ação do partido que concedia o terreno apenas para uma das comunidades do local.

O partido colorado, por sua vez, recebeu um veto ao projeto que pretendia regularizar a situação de alguns terrenos em Antebi Cue. O projeto “(...)que regulariza a aquisição e posse de imóveis das áreas sujeitas à expropriação por lei 517/95 (Antebi Cue) para os assentamentos rurais. E aos possuidores de direitos dedicados à explorações agrárias e florestais nos imóveis não aptos para agricultura” fazia referência a uma região na qual boa parte das terras pertenciam aos próprios legisladores colorados⁷ e, portanto, tal lei não traria benefícios aos camponeses mais pobres, subvertendo as propostas de reforma agrária defendidas pelo presidente.

O caráter crítico da relação entre Legislativo e Executivo parece ainda mais evidente nas tentativas do presidente de implementar sua agenda por meio de decretos, mesmo sem o apoio do Congresso Nacional, como ocorrido na criação da *Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (CEPRA)*, órgão vinculado ao *Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)*, responsável por organizar a realização do projeto de reforma agrária e fiscalizar as obras em andamento⁸. A coordenadoria foi criada por meio do decreto nº838 e a indicação de membros foi feita exclusivamente pelo presidente, iniciando seu funcionamento em 15 de dezembro de 2008.

O presidente encontrou na utilização de outros mecanismos institucionais a alternativa para tentar efetivar algumas de suas propostas. Não é o objetivo deste trabalho analisar os

⁷ ABC Color “Quiéren blanquear a los que usurpan Antebi Cue” 19 de abril de 2012. No site oficial do ABC color <http://www.abc.com.py/edicion-impresaeconomia/quieren-blanquear-a-los-que-usurpan-antebi-cue-391543.html>

⁸ ABC Color “Lugo decreta creación de la coordinadora de reforma agraria” 13 de novembro de 2008. No site oficial ABC color <http://www.abc.com.py/edicion-impresapolitica/lugo-decreta-creacion-de-la-coordinadora-de-reforma-agraria-1120520.html>

diversos decretos outorgados por Lugo durante seu mandato, mas apontar as dificuldades que o mesmo encontrou para aprovar sua agenda de governo. Apesar de possuir uma taxa de sucesso legislativo elevada, o conteúdo dessas propostas evidencia os problemas relativos à falta de apoio parlamentar do presidente em questões sensíveis à base social que apoiou o presidente durante as eleições.

Os dados analisados demonstram uma dualidade: enquanto os níveis de aprovação das propostas presidenciais de Lugo são elevados, a agenda reformista do governo não avançou no Congresso Nacional. Essa dualidade está longe da paralisia decisória semelhante à anunciada por Mainwaring (1993) já que Lugo foi capaz de governar em áreas essenciais para o funcionamento do Estado como orçamento, administração e política externa.

5. Conclusões

Apesar da sobrevivência e consolidação dos regimes presidencialistas multipartidários na América Latina, analisar a capacidade legislativa dos atores políticos é extremamente relevante para entender a dimensão do conflito de poderes dentro desses tipos de presidencialismo.

A chegada de uma figura distinta das elites política tradicionais na presidência do país representou um ganho significativo para consolidação da democracia paraguaia. Ainda assim, uma vez que os partidos tradicionais permaneceram fortes e majoritários na composição do Legislativo, o presidente possuía uma difícil tarefa ao tentar tramitar suas promessas reformistas de campanha eleitoral.

Neste artigo, buscamos oferecer como contribuição alguns dos principais aspectos da relação Executivo e Legislativo no caso do governo Lugo, evidenciando o fato de que o presidente não tinha dificuldades para governar e não enfrentou um cenário de paralisia decisória, ao contrário, os aspectos de deterioração dessa relação se concentraram na incapacidade de implementar uma política redistributiva no centro nevrálgico da elite econômica paraguaia: a terra.

Dessa forma, a figura do presidente desgastou-se frente à população ao mesmo tempo que os partidos opositoristas responsabilizavam o mandatário pela intensificação dos conflitos sociais no campo. Colaborando com essa conclusão, os dados aqui apresentados sobre a tramitação das leis produzidas no Paraguai agregam a discussão sobre o fracasso do governo Lugo a informação de que o tema da política agrária não deixou de ser discutido,

apenas permaneceu com sua forma tradicional há muito articulada por partidos como o ANR, PPQ e PLRA.

Nesse sentido, frente ao cenário parlamentar desfavorável, Lugo optou por outras saídas institucionais e estratégicas, que mascaravam sua dificuldade de legislar nesses assuntos. Sua tentativa de conseguir apoio do segundo maior partido paraguaio se mostrou um trabalho de Sísifo, culminando no isolamento durante o último ano em que esteve no poder, abrindo espaço para a volta das forças políticas tradicionais na liderança do Paraguai.

6. Referências bibliográficas

Alemán, E. & Navia, P. (2009). Institutions and Legislative Success of Strong Presidents: An analysis of Government Bills in Chile. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 15, No. 4, 401-419.

Altman, David. (2000). The politics of coalition formation and survival in multiparty presidential democracies: the case of Uruguay, 1989-1999. *Party Politics* 6(3): 259–283.

Bond, J. R., & Fleisher, R. (1990). *The president in the legislative arena*. Chicago: University of Chicago Press.

Brugnoni, P. (2009). Paraguay 2008: estruendosos cambios, silenciosas permanencias. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 29(2), 565-590.

Calvo, Ernesto. (2007). The responsive legislature: Public opinion and law-making in a highly disciplined legislature. *British Journal of Political Science*. 37(2): 263–280

Canes-Wrone, B., & De Marchi, S. (2002). Presidential Approval and Legislative Success. *The Journal of Politics*, 64(2), 491-509.

Chasqueti, Daniel. (2001). Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Ed.). *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires.

Cheibub, J. A.;Przeworski, A.;Saiegh, S. (2004). “Government coalitions and legislative success under parliamentarism and presidentialism”.*British Journal of Political Science*, 34, 565-87.

Cox, G. & McCubbins, M. (2001). The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. In: HAGGARD, S. & MCCUBBINS, M. (eds.). *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge (UK): Cambridge University.

Eshbaugh-Soha, M. (2010). The importance of policy scope to presidential success in Congress. *Presidential Studies Quarterly*, vol. 40, No. 4, 708-724.

Fogel, Ramón (2009). El Gobierno Lugo, el Parlamento y los Movimientos Sociales. *Revista OSAL*. Buenos Aires: CLACSO. X (25): 51-63.

García Montero, Mercedes. (2009). *Presidentes y Parlamentos ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas

González, Luis Eduardo & Gillespie C. G. (1994). Presidentialism and Democratic Stability in Uruguay. Linz, J.J. e Valenzuela, A. (Eds.) *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Jiménez Badillo, M. (2007). “Gobernando sin mayorías parlamentarias en América Latina”. *Opinião Pública*, 13(1): 148-184

Luna, J. P. (2015). Economía política de la democracia y ciencia política: ¿ Nos estamos perdiendo algo? En Damiani, G., Garcé, A. e Zibetti, F. (Ed.), *Os desafios da América Latina no século XXI* (pp. 117-135). São Paulo, SP: EDUSP.

López, M. (2010). La democracia en Paraguay. Un breve repaso sobre los partidos políticos tradicionales, el sistema electoral y el triunfo de Fernando Lugo Méndez. *Revista enfoques*. VIII(13), 89-106.

Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, 198-228.

Mainwaring, Scott.(1997). Multipartism, robust federalism, and presidentialism in Brazil. In Scott Mainwaring and Matthew Sørberg Shugart (eds), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Marsteintredet, L.& Llanos, M. & Nolte, D. (2003). Paraguay and the politics of impeachment. *Journal of democracy*, 24 (4), 110-123.

McCoy, Terry L. (1971). Congress, the President, and Political Instability in Peru. En Agor, W. H. (ed.), *Latin American Legislatures: Their Role and Influence, Analyses for Nine Countries*. New York: Praeger.

Milner, H. e Rosendorff, Peter. (1997). Democratic Politics and International Trade Negotiations: Elections and Divided Government as Constrains on Trade Liberalization. *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 41.

Molinas, J. & Pérez-Liñan, A. & Saiegh, S. (2004). “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Paraguay, 1954-2003”. *Revista de Ciencia Política de Santiago*, vol. 24, No. 2, pp. 67-93.

Negretto, Gabriel L.(2006). Minority presidents and democratic performance in Latin America. *Latin American Politics and Society* 48(3): 63–92

Palau, M., & Ortega, G. (2008). *Paraguay: el nuevo escenario de disputa de los intereses populares*. CLACSO.

Pereira, C. & Melo, M. (2012). The Surprising Success of Multiparty Presidentialism. *Journal of Democracy*, Vol. 23, No. 3, 156-170.

Rivers, Douglas, and Nancy Rose. (1985). Passing the President's Program: Public Opinion and Presidential Influence in Congress. *American Journal of Political Science*. 29:183-96.

Rodríguez González, Fátima Elizabeth. (2012). Paraguay 2012: Crónica de un juicio político anunciado. *Ape Paraguay*.

Rudalevige, A. (2002). *Managing the president's program: Presidential leadership and legislative policy formulation*. Princeton University Press.

Santos, Wanderley Guilherme dos. (1986). *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo: Vértice.

Santos, Manoel Leonardo, Aníbal Pérez-Liñán and Mercedes Garcia Montero. (2014). El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. *Revista de Ciencia Política (Santiago)* 34(3): 511–536.

Shugart, M. & Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stepan, A. & Skach, C. (1993). Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism. *World Politics*, No. 46, 1–22.